

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

Requête pour avis consultatif

**OBLIGATIONS D'ISRAËL EN CE QUI CONCERNE
LA PRÉSENCE ET LES ACTIVITÉS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES,
D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET D'ÉTATS TIERS
DANS LE TERRITOIRE PALESTINIEN OCCUPÉ ET EN LIEN AVEC CELUI-CI**

EXPOSÉ ÉCRIT DU ROYAUME DE BELGIQUE

26 février 2025

I. INTRODUCTION

1. Le 19 décembre 2024, l'Assemblée générale des Nations Unies (ci-après : Assemblée générale) a adopté la résolution A/RES/79/232 par laquelle elle a décidé de demander à la Cour internationale de Justice (ci-après : la Cour), conformément à l'Article 96 de la Charte des Nations Unies et l'Article 65 du Statut de la Cour, un avis consultatif sur la question suivante :

« Quelles sont les obligations d'Israël, en tant que puissance occupante et membre de l'Organisation des Nations Unies, en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation, y compris ses organismes et organes, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, y compris s'agissant d'assurer et de faciliter la fourniture sans entrave d'articles de première nécessité essentiels à la survie de la population civile palestinienne, ainsi que de services de base et d'une aide humanitaire et d'une aide au développement, dans l'intérêt de la population civile palestinienne et à l'appui du droit du peuple palestinien à l'autodétermination ? »¹

2. Dans son ordonnance adoptée le 23 décembre 2024, la Cour a décidé que « l'Organisation des Nations Unies et ses États membres, ainsi que l'État observateur de Palestine, sont jugés susceptibles de fournir des renseignements sur la question soumise à la Cour pour avis consultatif et qu'ils pourront le faire » jusqu'au 28 février 2025². Faisant usage de cette possibilité, la Belgique fait part à la Cour des considérations suivantes.

3. Avant de présenter ses observations sur la question posée à la Cour par l'Assemblée générale (III), la Belgique s'attardera brièvement sur la compétence de la Cour et l'opportunité de son exercice à l'égard de cette demande (II).

¹ Assemblée générale, résolution 79/232, *Demande d'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et d'États tiers*, A/RES/77/232, para. 10.

² C.I.J., *Obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci*, Requête pour avis consultatif, ordonnance du 23 décembre 2024, p. 2, paras. 1 et 2.

II. COMPÉTENCE DE LA COUR ET OPPORTUNITÉ DE SON EXERCICE

4. La Belgique est d'avis que la Cour est compétente pour répondre à la demande d'avis consultatif de l'Assemblée générale (A) et qu'il n'existe pas de raison décisive justifiant le refus d'exercer cette compétence (B).

A. La Cour est compétente pour répondre à la demande d'avis consultatif de l'Assemblée générale des Nations Unies

5. Fondée sur les articles 96, alinéa *a*), de la Charte des Nations Unies et l'article 65, paragraphe 1, du Statut de la Cour, la compétence de la Cour pour donner l'avis sollicité par l'Assemblée générale ne fait aucun doute en l'espèce.

6. L'article 96, alinéa *a*), de la Charte des Nations Unies stipule que « [l']Assemblée générale (...) peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique ». L'article 65, paragraphe 1, du Statut de la Cour prévoit que « [l]a Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions à demander cet avis ».

7. La question posée à la Cour par l'Assemblée générale est indubitablement de nature juridique étant donné qu'elle porte sur les obligations juridiques d'Israël « en tant que puissance occupante et membre des Nations Unies », « compte tenu des règles et principes du droit international », dont plusieurs sont explicitement cités dans le texte du paragraphe 10 de la résolution 79/232³. En outre, la Cour a clarifié dans sa jurisprudence

³ A/RES/79/232, *op. cit.*, para. 10 :

« *Décide*, conformément à l'Article 96 de la Charte des Nations Unies, de demander à la Cour internationale de Justice de donner, en vertu de l'Article 65 du Statut de la Cour, à titre prioritaire et de toute urgence, un avis consultatif sur la question ci-après, compte tenu des règles et principes du droit international, dont notamment la Charte des Nations Unies, le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme, les privilèges et immunités applicables en vertu du droit international aux organisations internationales et aux États, les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme,

antérieure qu'un éventuel manque de clarté de la question tout comme la présence éventuelle d'aspects politiques n'ont pas d'impact sur la compétence de la Cour⁴.

8. Ainsi, la Cour est compétente pour donner l'avis consultatif sollicité par l'Assemblée générale.

B. Il n'existe pas de raison décisive justifiant le refus de la Cour d'exercer sa compétence

9. Conformément à l'article 65, paragraphe 1, du Statut de la Cour, reproduit ci-avant, celle-ci « peut donner un avis consultatif ». La jurisprudence de la Cour, bien établie sur ce point, renseigne que, sur la base de cette disposition de son Statut, la Cour a un pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis consultatif même quand les conditions de sa compétence sont remplies⁵. Toutefois, il est tout aussi bien établi dans la jurisprudence de la Cour que, « compte tenu de ses fonctions en tant qu'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies », la réponse de la Cour à une demande d'avis consultatif « constitue [sa] participation ... à l'action de l'Organisation et, en principe, ... ne devrait pas être refusée », sauf s'il existe des « raisons décisives » qui amèneraient la Cour à le faire⁶.

l'avis consultatif de la Cour en date du 9 juillet 2004 et l'avis consultatif de la Cour en date du 19 juillet 2024, dans lequel celle-ci a réaffirmé l'obligation pour la Puissance occupante d'administrer le territoire occupé dans l'intérêt de la population locale et estimé qu'Israël n'avait pas droit à la souveraineté sur quelque partie du Territoire palestinien occupé et ne saurait y exercer des pouvoirs souverains du fait de son occupation ».

⁴ C.I.J., *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, C.I.J. Recueil 2004, pp. 153-156, paras. 37-38 et 41 (ci-après : avis consultatif sur le Mur) ; C.I.J., *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, avis consultatif du 19 juillet 2024, para. 29 (ci-après : avis consultatif sur le Territoire palestinien occupé).

⁵ Voy., à titre d'exemple, C.I.J., avis consultatif sur le Mur, *op. cit.*, pp. 156-157, para. 44 ; C.I.J., Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif du 25 février 1965, C.I.J. Recueil 2019, p. 113, paras. 63-65 (ci-après : avis consultatif sur les Chagos) ; C.I.J., avis consultatif sur le Territoire palestinien occupé, *op. cit.*, para. 30.

⁶ C.I.J., avis consultatif sur le Territoire palestinien occupé, *op. cit.*, paras. 30-31 ; voy. aussi, à titre d'exemple, C.I.J., avis consultatif sur le Mur, *op. cit.*, pp. 156-157, para. 44 ; C.I.J., avis consultatif sur les Chagos, *op. cit.*, p. 113, para. 65.

10. Dans le cadre de la procédure consultative concernant les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, certains États ont invité la Cour à exercer son pouvoir discrétionnaire. La Cour a eu ainsi l'occasion d'analyser six catégories d'arguments invoquées comme pouvant justifier l'exercice de ce pouvoir en lien avec la situation du Territoire palestinien occupé :

« [l]es arguments avancés par ces participants peuvent être catégorisés comme suit : 1) la demande d'avis consultatif concerne un différend entre deux parties, dont l'une n'a pas consenti à la compétence de la Cour ; 2) l'avis n'aiderait pas l'Assemblée générale ; 3) l'avis pourrait compromettre le processus de négociation israélo-palestinien ; 4) un avis consultatif aurait une incidence négative sur les travaux du Conseil de sécurité ; 5) la Cour ne dispose pas d'informations suffisantes lui permettant de donner un avis consultatif ; et 6) la formulation des questions est biaisée »⁷.

11. Dans l'avis consultatif rendu le 19 juillet 2024 sur les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est* (ci-après : avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*), la Cour a conclu, pour chacun de ces arguments, qu'ils ne constituaient pas de raisons « décisives » pouvant justifier un refus de répondre à la demande d'avis consultatif⁸. Étant donné que la présente demande d'avis consultatif porte sur la même situation générale, impliquant elle aussi des activités d'Israël dans, et en lien avec, le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et que les indications demandées à la Cour par l'Assemblée générale sont « en complément de l'avis consultatif ... rendu le 19 juillet 2024 »⁹, la Belgique soutient qu'il n'y a pas de raison que la Cour change son évaluation. Aucun des arguments mentionnés ci-dessus n'est devenu, en moins d'un an, une « raison décisive » justifiant l'exercice par la Cour de son pouvoir discrétionnaire.

12. Pour conclure, il n'existe aucune raison décisive pour que la Cour refuse de rendre l'avis consultatif.

⁷ C.I.J., avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, *op. cit.*, para. 32.

⁸ *Ibid.*, paras. 33-50.

⁹ A/RES/79/232, *op. cit.*, préambule, para. 23.

13. Ayant considéré que la Cour est compétente et qu'il n'existe pas de raisons décisives pouvant amener la Cour à refuser de donner l'avis sollicité par l'Assemblée générale, la Belgique exposera, dans les pages qui suivent, ses observations en lien avec la question qui a été soumise à la Cour.

III. LA QUESTION POSÉE À LA COUR PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES

14. La question posée à la Cour par l'Assemblée générale dans sa résolution 79/232 porte sur les obligations d'Israël

« en tant que puissance occupante et membre de l'Organisation des Nations Unies, en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation, y compris ses organismes et organes, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci »¹⁰.

15. La question met l'accent tout particulièrement sur les obligations

« s'agissant d'assurer et de faciliter la fourniture sans entrave d'articles de première nécessité essentiels à la survie de la population civile palestinienne, ainsi que de services de base et d'une aide humanitaire et d'une aide au développement, dans l'intérêt de la population civile palestinienne et à l'appui du droit du peuple palestinien à l'autodétermination »¹¹.

16. Le contexte factuel dans lequel s'inscrit cette demande d'avis consultatif est décrit dans le préambule de la résolution 79/232, dans lequel l'Assemblée générale, entre autres, se déclare « gravement préoccupée par les projets et mesures, y compris les lois, adoptés par Israël pour entraver ou empêcher la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies et des entités et organismes des Nations Unies, y compris celles de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient » et exprime « sa profonde inquiétude face aux

¹⁰ *Ibid.*, para. 10.

¹¹ *Ibidem.*

mesures prises par Israël qui entravent l'aide au peuple palestinien »¹². Le contexte général est complété par les documents communiqués à la Cour par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies le 30 janvier 2025, documents qui sont disponibles sur le site de la Cour. Les observations de la Belgique s'appuient sur le contexte factuel relaté dans les documents en question.

17. La question posée par l'Assemblée générale comprend plusieurs aspects. La Belgique concentrera ses observations sur les obligations générales d'Israël liées à la fourniture de l'aide humanitaire (B) ainsi que sur les obligations spécifiques relatives à la présence et aux activités du personnel des Nations Unies dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci (C). Toutefois, avant de procéder à l'examen de ces obligations, il est utile de rappeler le cadre juridique général dans lequel elles s'inscrivent (A).

A. Rappel du cadre juridique applicable

18. Le paragraphe 10 de la résolution 79/232 fait référence aux « règles et principes du droit international » qui sont jugés pertinents par l'Assemblée générale pour répondre à la question posée à la Cour,

« dont notamment, la Charte des Nations Unies, le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme, les privilèges et immunités applicables en vertu du droit international aux organisations internationales et aux États, les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme, l'avis consultatif de la Cour en date du 9 juillet 2004 et l'avis consultatif de la Cour en date du 19 juillet 2024 »¹³.

19. Comme l'indique le terme « notamment » utilisé par l'Assemblée générale, la liste n'est pas exhaustive. De l'avis de la Belgique, afin de correctement identifier les obligations d'Israël dont il est question dans la demande d'avis consultatif, il importe de prendre également en compte :

¹² *Ibid.*, préambule, para. 20.

¹³ *Ibid.*, para. 10.

- le droit à l'autodétermination du peuple palestinien ; et
- les obligations d'Israël du fait des ordonnances en mesures conservatoires prononcées par la Cour dans l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et le répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*.

20. En premier lieu, concernant le droit à l'autodétermination, dans son avis consultatif de 2024 sur le *Territoire palestinien occupé*, la Cour a réitéré l'applicabilité de ce droit au peuple palestinien¹⁴, affirmant que, « en cas d'occupation étrangère comme celle dont il est question en la présente espèce [ie. celle du Territoire palestinien occupé], le droit à l'autodétermination constitue une norme impérative de droit international »¹⁵. De manière significative pour la présente procédure, la Cour a en outre confirmé que

« un élément clé du droit à l'autodétermination est le droit des peuples de déterminer librement leur statut politique et d'assurer librement leur développement économique, social et culturel. (...) La Cour a déjà examiné les effets des politiques et pratiques d'Israël sur certains aspects de la vie économique, sociale et culturelle des Palestiniens, en particulier du point de vue des atteintes portées à leurs droits fondamentaux. *La dépendance de la Cisjordanie, de Jérusalem-Est, et plus particulièrement de la bande de Gaza, à l'égard d'Israël pour la fourniture des biens et services essentiels fait obstacle à la jouissance de droits de l'homme fondamentaux, en particulier le droit à l'autodétermination* »¹⁶.

21. En deuxième lieu, Israël est également tenu de respecter les mesures conservatoires indiquées par la Cour au titre de l'article 41 de son Statut dans trois ordonnances rendues dans le cadre de l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et le répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*. Ainsi, dans son ordonnance rendue le 26 janvier 2024, la Cour a indiqué que

« [l']État d'Israël doit prendre sans délai des mesures effectives pour permettre la fourniture des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence

¹⁴ C.I.J., avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, *op. cit.*, paras. 230-243. Voy. aussi C.I.J., avis consultatif sur le *Mur*, *op. cit.*, pp. 182-183, para. 118.

¹⁵ C.I.J., avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, *op. cit.*, para. 233 (souligné par la Belgique).

¹⁶ *Ibid.*, para. 241 (souligné par la Belgique).

afin de remédier aux difficiles conditions d'existence auxquelles sont soumis les Palestiniens de la bande de Gaza »¹⁷.

Dans une deuxième ordonnance rendue le 28 mars 2024, la Cour a réaffirmé les mesures conservatoires indiquées dans l'ordonnance du 26 janvier 2024¹⁸ et indiqué les mesures conservatoires suivantes :

« [l']État d'Israël doit, conformément aux obligations lui incombant au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, et au vu de la dégradation des conditions de vie auxquelles sont soumis les Palestiniens de Gaza, en particulier de la propagation de la famine et de l'inanition :

a) (...)

Prendre toutes les mesures nécessaires et effectives pour veiller sans délai, en étroite coopération avec l'Organisation des Nations Unies, à ce que soit assurée, sans restriction et à grande échelle, la fourniture par toutes les parties intéressées des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence, notamment la nourriture, l'eau, l'électricité, le combustible, les abris, les vêtements, les produits et installations d'hygiène et d'assainissement, ainsi que le matériel et les soins médicaux, aux Palestiniens de l'ensemble de la bande de Gaza, en particulier en accroissant la capacité et le nombre des points de passage terrestres et en maintenant ceux-ci ouverts aussi longtemps que nécessaire ;

b) (...)

Veiller, avec effet immédiat, à ce que son armée ne commette pas d'actes constituant une violation de l'un quelconque des droits des Palestiniens de Gaza en tant que groupe protégé en vertu de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, y compris en empêchant, d'une quelconque façon, la livraison d'aide humanitaire requise de toute urgence »¹⁹.

Enfin, dans une troisième ordonnance rendue le 24 mai 2024, la Cour a réaffirmé les mesures conservatoires indiquées dans les ordonnances du 26 janvier et 28 mars 2024,

¹⁷ C.I.J., *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, demande en indication de mesures conservatoires, ordonnance du 26 janvier 2024, para. 86 (4).

¹⁸ C.I.J., *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, demande en indication de mesures conservatoires, ordonnance du 28 mars 2024, para. 51 (1).

¹⁹ *Ibid.*, para. 51 (2).

rappelant qu'elles devaient « être immédiatement et effectivement mises en œuvre »²⁰ et a indiqué des mesures conservatoires supplémentaires, dont le fait que :

« [l']État d'Israël doit, conformément aux obligations lui incombant au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, et au vu de la dégradation des conditions d'existence auxquels [sic] sont soumis les civils dans le gouvernorat de Rafah :

(...)

b) (...)

Maintenir ouvert le point de passage de Rafah pour que puisse être assurée, sans restriction et à grande échelle, la fourniture des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence »²¹.

22. Les mesures conservatoires indiquées ont un caractère obligatoire²² et font ainsi partie des obligations d'Israël concernant la fourniture de services de base et de l'aide humanitaire à la bande de Gaza plus particulièrement. En effet, la Belgique a rappelé à plusieurs reprises l'importance de la mise en œuvre des mesures conservatoires ordonnées par la Cour conformément aux obligations incombant à Israël en vertu de la convention sur la prévention et la répression du crime de génocide²³.

23. Comme il a été indiqué auparavant, tant l'avis consultatif sur le *Mur* de 2004 que celui sur le *Territoire palestinien occupé* de 2024 sont explicitement mentionnés dans la résolution 79/232 comme faisant partie du cadre juridique pertinent pour répondre à la

²⁰ C.I.J., *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, demande en indication de mesures conservatoires, ordonnance du 24 mai 2024, para. 57 (1).

²¹ *Ibid.*, para. 57 (2).

²² Voy. C.I.J., ordonnance du 26 janvier 2024, *op. cit.*, para. 83 ; C.I.J., ordonnance du 28 mars 2024, *op. cit.*, para. 48 ; C.I.J., ordonnance du 24 mai 2024, *op. cit.*, para. 54.

²³ Voy. à titre d'exemple, Assemblée générale, 78^{ème} session, 59^{ème} séance plénière, 4 mars 2024, procès-verbal, A/78/PV.59, p. 23, disponible sur : <https://digitallibrary.un.org/record/4067721?ln=fr&v=pdf> : « Nous appelons à la mise en œuvre des mesures conservatoires de la Cour internationale de Justice, en ce compris celle ayant trait à la prise sans délai, par l'État d'Israël, de mesures effectives pour permettre la fourniture de toute urgence de services de base et d'aide humanitaire à la population de Gaza. Il est impératif de permettre un accès humanitaire permanent et sans entrave à la bande de Gaza ainsi que de créer les conditions pour que les acteurs humanitaires puissent distribuer l'aide sur le terrain » ; Assemblée générale, 78^{ème} session, 67^{ème} séance plénière, 8 avril 2024, procès-verbal, A/78/PV.67, p. 29, disponible sur : <https://digitallibrary.un.org/record/4069973?ln=fr&v=pdf> ; Déclaration de la Belgique, l'Irlande, Malte, la Norvège, le Portugal, la Slovaquie, l'Espagne et le Luxembourg, prononcée par le Luxembourg, Conseil de sécurité, 9607^{ème} séance, 17 avril 2024, S/PV.9607, p. 28, disponible sur : <https://docs.un.org/fr/S/PV.9607>.

question posée par l'Assemblée générale²⁴. Dans ces deux avis consultatifs, la Cour a eu l'occasion d'analyser plusieurs aspects juridiques liés à la situation dans le Territoire palestinien occupé. Ainsi, il est important de rappeler les conclusions juridiques principales auxquelles est arrivée la Cour concernant le droit applicable en Territoire palestinien occupé, qui serviront de toile de fond pour l'analyse des obligations juridiques d'Israël dans le cadre de la présente procédure consultative.

- Dans ses activités dans, et en lien avec, le Territoire palestinien occupé, Israël est lié par « l'interdiction de l'acquisition du territoire par la menace ou l'emploi de la force et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui sont consacrés dans la Charte des Nations Unies et font également partie du droit international coutumier »²⁵.
- « Les pouvoirs et devoirs d'Israël dans le Territoire palestinien occupé sont régis par la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949 (...) et par le droit international coutumier », qui comprend les obligations énoncées dans le règlement de La Haye de 1907²⁶.
- Concernant la bande de Gaza, la Cour a confirmé « qu'Israël avait conservé la faculté d'exercer, et continuait d'exercer, certaines prérogatives essentielles sur la bande de Gaza, notamment le contrôle des frontières terrestres, maritimes et aériennes, l'imposition de restrictions à la circulation des personnes et des marchandises, la perception des taxes à l'importation et à l'exportation, et le contrôle militaire sur la zone tampon, et ce, en dépit du fait que cet État a mis fin à sa présence militaire en 2005 »²⁷. Elle a ainsi conclu que « le retrait d'Israël de la bande de Gaza n'a pas totalement libéré cet État des obligations que lui impose le droit de l'occupation »²⁸. Ainsi, la Cour a déterminé que la bande de Gaza doit être considérée comme un territoire occupé malgré le fait que les troupes

²⁴ A/RES/77/232, *op. cit.*, para. 10.

²⁵ C.I.J., avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, *op. cit.*, para. 95.

²⁶ *Ibid.*, para. 96.

²⁷ *Ibid.*, para. 93.

²⁸ *Ibid.*, para. 94.

israéliennes n’y étaient pas physiquement présentes depuis 2005²⁹. De l’avis de la Belgique, et comme la Cour l’a elle-même souligné, ces considérations s’appliquent *a fortiori* après le 7 octobre 2023³⁰. Suivant les indications de la Cour, « [l]es obligations d’Israël (...) demeureront proportionnées au degré de son contrôle effectif sur la bande de Gaza »³¹.

- Israël est également lié par les règles du droit international des droits humains, à savoir, notamment, le Pacte international des droits civils et politiques de 1966 (ci-après : PIDCP), le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (ci-après : PIDESC), la Convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965³², ainsi que par la Convention relative aux droits de l’enfant de 1989³³.
- La Cour a confirmé que « les politiques, pratiques ou autres mesures de nature à placer le territoire occupé sous le contrôle permanent de la puissance occupante constituent un acte d’annexion »³⁴ illicite en droit international, rappelant par ailleurs que, « [a]u regard du droit international contemporain tel que contenu dans la Charte des Nations Unies et reflété dans le droit international coutumier, l’occupation ne peut, en aucun cas, être à l’origine d’un titre sur un territoire ou justifier l’acquisition de celui-ci par la puissance occupante »³⁵.
- « L’utilisation abusive persistante de sa position en tant que puissance occupante à laquelle Israël se livre en annexant le Territoire palestinien occupé et en imposant un contrôle permanent sur celui-ci, ainsi qu’en privant de manière continue le peuple palestinien de son droit à l’autodétermination, viole des

²⁹ Voy. dans le même sens, Cour pénale internationale, *Situation dans l’État de Palestine*, Décision relative à la demande présentée par l’Accusation en vertu de l’article 19-3 du Statut pour que la Cour se prononce sur sa compétence territoriale en Palestine, Chambre préliminaire I, ICC-01/18, 5 février 2021, p. 55, para. 118 : « la Chambre conclut que la compétence territoriale de la Cour dans le cadre de la *Situation en Palestine* s’étend aux territoires occupés par Israël depuis 1967, à savoir Gaza et la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est » (souligné dans l’original).

³⁰ C.I.J., avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, *op. cit.*, para. 93 : « Cela est encore plus vrai depuis le 7 octobre 2023. »

³¹ *Ibid.*, para. 94.

³² *Ibid.*, para. 97.

³³ C.I.J., avis consultatif sur le *Mur*, *op. cit.*, p. 181, para. 113.

³⁴ C.I.J., avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, *op. cit.*, para. 172.

³⁵ *Ibid.*, para. 253.

principes fondamentaux du droit international et rend illicite la présence d’Israël dans le Territoire palestinien occupé »³⁶.

- Ainsi, que ce soit au titre d’une annexion *de facto*, d’une ‘simple’ occupation ou de la violation d’autres règles du droit international, « la présence continue de l’État d’Israël dans le territoire palestinien occupé est illicite ». Il en découle qu’Israël est dans l’obligation de mettre fin à cette présence illicite « dans les plus brefs délais »³⁷. Cette obligation est réitérée dans la résolution ES-10/24, adoptée par l’Assemblée générale le 18 septembre 2024, qui « [e]xige d’Israël qu’il mette fin sans délai à sa présence illicite dans le Territoire palestinien occupé, laquelle constitue un fait illicite à caractère continu engageant sa responsabilité internationale, et qu’il le fasse au plus tard 12 mois après l’adoption de la présente résolution », à savoir le 18 septembre 2025³⁸.
- « [L]a protection des colons et des colonies, dont la présence dans le Territoire palestinien occupé est contraire au droit international, ne peut être invoquée comme un motif susceptible de justifier des mesures » adoptées par Israël à l’égard des Palestiniens³⁹.
- « La dépendance de la Cisjordanie, de Jérusalem-Est, et plus particulièrement de la bande de Gaza, à l’égard d’Israël pour la fourniture des biens et services essentiels fait obstacle à la jouissance de droits de l’homme fondamentaux, en particulier le droit à l’autodétermination »⁴⁰.

24. Ayant à l’esprit le cadre juridique exposé, la Belgique examinera maintenant les obligations d’Israël relatives à la fourniture d’une aide humanitaire.

³⁶ *Ibid.*, para. 261.

³⁷ *Ibid.*, para. 285 (3) et (4).

³⁸ Assemblée générale, A/RES/ES-10/24, adoptée le 18 septembre 2024, *Avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d’Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et de l’illicéité de la présence d’Israël dans le Territoire palestinien occupé*, para. 2.

³⁹ C.I.J., avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, *op. cit.*, paras. 139, 205.

⁴⁰ *Ibid.*, para. 241.

B. Obligations d'Israël concernant la fourniture de l'aide humanitaire

25. Les obligations d'Israël relatives à la fourniture de l'aide humanitaire en tant que puissance occupante du Territoire palestinien occupé et membre de l'Organisation des Nations Unies sont fondées sur le cadre juridique exposé ci-dessus, à savoir notamment le droit international humanitaire, le droit international des droits humains, le droit à l'autodétermination, la Charte des Nations Unies, notamment en ce qui concerne les obligations énoncées dans les résolutions du Conseil de sécurité, qui constituent des décisions obligatoires pour les États membres des Nations Unies en vertu de l'article 25 de la Charte, et le Statut de la Cour internationale de Justice pour ce qui est des obligations issues des mesures conservatoires indiquées par la Cour.

26. La Belgique considère que les obligations en question comprennent des obligations tant négatives (1) que positives (2). Les deux types d'obligations seront examinés successivement.

1. Obligations négatives

27. Les obligations négatives d'Israël en tant que puissance occupante du Territoire palestinien occupé et membre des Nations Unies impliquent qu'il doit s'abstenir d'adopter certains comportements portant préjudice au sens large à la fourniture de l'aide humanitaire. Les obligations négatives principales identifiées par la Belgique sont celles qui sont exposées ci-dessous.

(a) Obligation de ne pas attaquer, harceler, intimider, ou détenir le personnel de secours humanitaire

28. Cette obligation découle de l'obligation générale de respecter le personnel humanitaire, identifiée comme faisant partie des obligations coutumières de droit

international humanitaire⁴¹. Dans le même ordre d'idées, dans la résolution 2730, adoptée le 24 mai 2024, le Conseil de sécurité des Nations Unies (ci-après : Conseil de sécurité) confirme que l'obligation de respecter et protéger le personnel humanitaire trouve son fondement dans les règles du droit international humanitaire mais également dans les règles du droit international des droits humains, en ce qu'il

« [e]xige de toutes les parties à un conflit armé qu'elles s'acquittent des obligations que leur impose le droit international, y compris le droit international humanitaire, le cas échéant, et le droit international des droits humains ; y compris de leurs obligations en matière de respect et de protection du personnel humanitaire ainsi que du personnel des Nations Unies et du personnel associé, y compris le personnel recruté sur les plans national et local, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international humanitaire garantit aux civils et aux biens de caractère civil »⁴².

29. Dans la même résolution, le Conseil de sécurité se dit

« *gravement préoccupé* par la multiplication des attaques, des actes de violence et des menaces visant le personnel humanitaire ainsi que le personnel des Nations Unies et le personnel associé, y compris le personnel recruté sur les plans national et local, ainsi que leurs locaux et leurs biens »⁴³

et condamne

« le fait de prendre pour cible des membres du personnel humanitaire dans l'exercice de leurs fonctions, de les tuer, de les harceler, de les soumettre à des poursuites, à des arrestations arbitraires ou à des détentions arbitraires »⁴⁴.

⁴¹ J.-M. Henckaerts – L. Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, Volume I : Règles, CICR – Bruylant, 2006, p. 142, règle 31 : « Le personnel de secours humanitaire doit être respecté et protégé ».

⁴² Conseil de sécurité, S/RES/2730(2024), adoptée le 24 mai 2024, para. 3 (souligné dans l'original).

⁴³ *Ibid.*, préambule, para. 9 (souligné dans l'original).

⁴⁴ *Ibid.*, préambule, para. 15 et para. 6. Voy. aussi J.-M. Henckaerts – L. Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, *op. cit.*, p. 146 :

« [L]e personnel civil de secours humanitaire est protégé contre les attaques en vertu du principe de distinction (...). Outre l'interdiction des attaques contre ce personnel, la pratique indique que le harcèlement, l'intimidation et la détention arbitraire du personnel de secours humanitaire sont interdits en application de cette règle. La pratique collectée contient aussi des exemples dans lesquels les actes suivants commis contre le personnel de secours humanitaire ont été condamnés : mauvais traitements, violences physiques et morales, meurtre, coups, enlèvement, prise d'otages, harcèlement, rapt, arrestation et détention illégales ».

30. La notion du personnel de secours humanitaire est entendue au sens large et comprend toute personne impliquée dans une mission ou opération d'assistance humanitaire, comme, par exemple, des « spécialistes en transport, en gestion de secours, en organisation »⁴⁵. En outre, le personnel humanitaire ne doit pas nécessairement être agréé⁴⁶. Le personnel recruté sur les plans national et local bénéficie également de cette protection, comme le confirme la résolution 2730 (2024) du Conseil de sécurité⁴⁷.

31. Comme il est confirmé dans la résolution 2730 du Conseil de sécurité précitée, l'interdiction d'attaquer le personnel humanitaire s'applique « pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international humanitaire garantit aux civils »⁴⁸. Cette précision renvoie à la règle selon laquelle, « [l]es personnes civiles sont protégées contre les attaques, sauf si elles participent directement aux hostilités et pendant la durée de cette participation »⁴⁹. Ainsi, comme toutes les personnes civiles, les membres du personnel humanitaire ne peuvent faire l'objet d'attaques qu'en cas de participation directe aux hostilités et pendant la durée de cette participation.

⁴⁵ Y. Sandoz, « Commentaire de l'Article 71 – Personnel participant aux actions de secours », dans C. Pilloud et al., *Commentaire des protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, C.I.C.R., Martinus Nijhoff Publishers, Genève, 1986, p. 855, para. 2879.

⁴⁶ J.-M. Henckaerts – L. Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, op. cit., p. 147 : « Alors que les Protocoles additionnels prévoient que la protection du personnel de secours humanitaire s'applique uniquement au personnel humanitaire « agréé », l'écrasante majorité des cas de pratique examinés ne tient pas compte de cette condition. »

⁴⁷ S/RES/2730(2024), op. cit., préambule, para. 10 :

« Notant avec une profonde préoccupation que les membres du personnel humanitaire recrutés sur les plans local et national, qui ont constitué ces dernières années la majorité des personnes ayant subi des atteintes à la sûreté et à la sécurité, sont particulièrement vulnérables aux menaces et aux actes de violence, et soulignant qu'il est nécessaire de déployer des efforts concertés et des stratégies concrètes d'atténuation des risques pour améliorer leur sûreté et leur sécurité » (souligné dans l'original).

⁴⁸ Ibid., para. 3.

⁴⁹ J.-M. Henckaerts – L. Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, op. cit., p. 27, règle 6. La règle est énoncée à l'article 51, paragraphe 3, du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, adopté à Genève le 8 juin 1977, *R.T.N.U.*, vol. 1125, p. 295 (ci-après : Premier protocole additionnel). Si Israël n'est pas partie au Protocole, l'obligation énoncée à l'article 51, paragraphe 3, fait partie du droit international coutumier et c'est à ce titre qu'elle lui est applicable.

(b) Obligation de ne pas attaquer, détruire, détourner ou piller les biens utilisés pour des opérations de secours humanitaire

32. Cette obligation est le corollaire de l'obligation précédente, appliquée aux biens utilisés pour les opérations de secours humanitaires. Elle est également de nature coutumière⁵⁰.

33. La notion de biens utilisés pour des opérations de secours humanitaire doit aussi être entendue au sens large et couvre dans tous les cas les installations, matériel, unités et véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire⁵¹. Dans sa résolution 2730 (2024), le Conseil de sécurité

« [c]ondamne fermement les attaques et la violence sous toutes ses formes, (...) les menaces et l'intimidation, contre le personnel humanitaire ainsi que le personnel des Nations Unies et le personnel associé, y compris le personnel recruté sur les plans national et local, ainsi que leurs locaux et leurs biens, y compris les fournitures, les installations et les véhicules, en violation du droit international humanitaire »⁵².

34. Comme pour le personnel humanitaire, la résolution 2730 confirme que les biens humanitaires ne peuvent faire l'objet d'attaques « pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international humanitaire garantit (...) aux biens de caractère civil »⁵³. Cette précision renvoie à la règle selon laquelle « [l]es attaques ne doivent pas être dirigées contre des biens de caractère civil » et « ne peuvent être dirigées que contre

⁵⁰ J.-M. Henckaerts – L. Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, op. cit., p. 147, règle 32 : « Les biens utilisés pour des opérations de secours humanitaire doivent être respectés et protégés ».

⁵¹ Voy. l'article 8, paragraphe 2, (b)(iii) et (e)(iii) du Statut de la Cour pénale internationale qui reconnaissent comme crime de guerre dans les conflits armés tant internationaux que non internationaux :

« [l]e fait de lancer des attaques délibérées contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil » (souligné par la Belgique) ;

Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 17 juillet 1998, *R.T.N.U.*, vol. 2187, pp. 164 et 167 respectivement.

⁵² S/RES/2730(2024), op. cit., para. 6.

⁵³ *Ibid.*, para. 3.

des objectifs militaires »⁵⁴. Or, « les objectifs militaires sont limités aux biens qui, par leur nature, leur emplacement, leur destination ou leur utilisation apportent une contribution effective à l'action militaire et dont la destruction totale ou partielle, la capture ou la neutralisation offre en l'occurrence [je '*in the circumstances ruling at the time*' dans la version de la définition en anglais] un avantage militaire précis »⁵⁵. Ainsi, comme tout bien de caractère civil, les biens utilisés pour les opérations de secours humanitaire ne pourront faire l'objet d'attaques que s'ils remplissent les deux conditions cumulatives énoncées dans la définition de l'objectif militaire.

(c) Obligation de ne pas entraver les activités ou le personnel humanitaire

35. Fondée sur l'obligation générale de respecter le personnel et les biens humanitaires, cette obligation se manifeste par l'interdiction d'entreprendre des actes qui entravent de manière directe ou indirecte les activités de secours humanitaire. Elle est illustrée par un certain nombre d'obligations concrètes comme

- l'obligation de ne pas détourner les envois de secours de l'affectation qui leur a été assignée, sauf dans les cas de nécessité urgente, dans l'intérêt de la population du territoire occupé⁵⁶ ;
- l'obligation de ne percevoir aucun droit, impôt ou taxe en territoire occupé sur les envois de secours, à moins que cette perception ne soit nécessaire dans l'intérêt de l'économie du territoire⁵⁷ ; ou encore

⁵⁴ J.-M. Henckaerts – L. Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, op. cit., p. 34, règle 7. L'obligation de diriger les attaques uniquement contre les objectifs militaires est énoncée à l'article 52, paragraphe 1, du Premier protocole additionnel, op. cit., p. 296, et fait partie du droit international coutumier.

⁵⁵ J.-M. Henckaerts – L. Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, op. cit., p. 40, règle 8. La définition de l'objectif militaire est énoncée à l'article 52, paragraphe 2, du Premier protocole additionnel, op. cit., p. 296, et fait partie du droit international coutumier.

⁵⁶ Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949, R.T.N.U., vol. 5, p. 327, article 60 (ci-après : Convention de Genève IV).

⁵⁷ *Ibid.*, article 61, paragraphe 2.

- l'obligation de ne pas mener des activités de désinformation, de manipulation de l'information et l'incitation à la violence contre le personnel et les biens humanitaires⁵⁸.

(d) Obligation de laisser les sociétés de secours et organismes humanitaires poursuivre leurs activités en territoire occupé

36. L'obligation en question est énoncée à l'article 63 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (ci-après : Convention de Genève IV), qui stipule que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge et du Lion et Soleil Rouges, ainsi que les autres sociétés de secours pourront poursuivre leurs activités humanitaires en territoire occupé, à l'exception de « mesures temporaires qui seraient imposées à titre exceptionnel par d'impérieuses raisons de sécurité de la Puissance occupante »⁵⁹. L'article 63 prévoit en outre que

« la Puissance occupante ne pourra exiger, dans le personnel et la structure de ces sociétés, aucun changement qui pourrait porter préjudice aux activités ci-dessus mentionnées »

et précise que

« [l]es mêmes principes s'appliqueront à l'activité et au personnel d'organismes spéciaux d'un caractère non militaire, déjà existants ou qui seraient créés afin d'assurer les conditions d'existence de la population civile par le maintien des services essentiels d'utilité publique, la distribution de secours et l'organisation du sauvetage »⁶⁰.

37. A part l'exigence que les activités menées doivent être « conformes aux principes de la Croix-Rouge »⁶¹, l'article 63 de la Convention de Genève IV ne donne pas plus de précisions quant à la définition des « autres sociétés de secours ». La protection accordée par l'article 63 de la Convention de Genève IV peut ainsi s'appliquer aux activités et au personnel humanitaires des sociétés de secours attachées à des

⁵⁸ S/RES/2730(2024), *op. cit.*, para. 11.

⁵⁹ Convention de Genève IV, *op. cit.*, p. 329.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*.

organisations internationales, des États tiers ainsi que des organisations non-gouvernementales⁶².

38. Dans le même ordre d'idées, dans sa résolution 2730 (2024), le Conseil de sécurité

« [c]ondamne fermement les refus illicites d'accès humanitaire et le fait de priver les civils des biens indispensables à leur survie, qui entravent l'acheminement des secours destinés à lutter contre l'insécurité alimentaire provoquée par les conflits ce qui pourrait constituer une violation du droit international humanitaire »⁶³.

(e) Obligations négatives de nature spécifique

39. A part les obligations négatives générales identifiées ci-avant, il existe des obligations spécifiques qui sont liées au respect de l'aide et du personnel humanitaires.

40. Pour ce qui est du personnel médical et des activités humanitaires de caractère médical, il doit être rappelé que le personnel sanitaire, les activités de caractère médical, ainsi que les unités et moyens de transport sanitaires bénéficient d'une protection spécifique en vertu des règles du droit international humanitaire⁶⁴.

41. De même, l'obligation de ne pas utiliser la famine en tant que méthode de guerre⁶⁵ ainsi que l'obligation de ne pas attaquer, détruire, enlever, ou mettre hors d'usage les biens indispensables à la survie de la population civile⁶⁶ contribuent également au

⁶² Cf. le commentaire de la convention de Genève IV qui se réfère à des institutions et organisations privées qui « ont pu rendre d'immenses services en déployant une activité bienfaisante parallèlement à celle de la Croix-Rouge » lors de la deuxième guerre mondiale ; voy. J. Pictet (s.l.d.), *Commentaire de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, C.I.C.R., Genève, 1956, p. 357, note 2.

⁶³ S/RES/2730(2024), *op. cit.*, para. 8 (souligné dans l'original). Voy. aussi Conseil de sécurité, S/RES/2417(2018), adoptée le 24 mai 2018, para. 8.

⁶⁴ Voy. J.-M. Henckaerts – L. Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, *op. cit.*, pp. 107-141, règles 25-30.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 248, règle 53. L'obligation est énoncée à l'article 54, paragraphe 1, du Premier protocole additionnel *op. cit.*, p. 297 (ci-après : Premier protocole additionnel) et fait partie du droit international coutumier.

⁶⁶ J.-M. Henckaerts – L. Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, *op. cit.*, p. 252, règle 54. L'obligation est énoncée à l'article 54, paragraphe 2 du Premier protocole additionnel, *op. cit.*, p. 297, qui reflète le droit international coutumier. Voy. aussi S/RES/2417(2018), *op. cit.*, para. 1.

respect et à la protection de l'aide humanitaire. Les biens qui sont considérés comme étant indispensables à la survie de la population civile comprennent les denrées alimentaires, les biens agricoles et les zones agricoles qui les produisent, les récoltes, le bétail, les installations et réserves d'eau potable, les ouvrages d'irrigation, les vivres, les médicaments, les couvertures, le matériel de couchage, ainsi que les logements d'urgence⁶⁷. Dans sa résolution 2417, adoptée le 24 mai 2018, le Conseil de sécurité a confirmé que le refus illicite de l'acheminement de l'aide humanitaire aux populations civiles en période de conflit armé peut être constitutif de l'utilisation de la famine en tant que méthode de guerre⁶⁸.

42. Après avoir exposé les principales obligations négatives en lien avec la fourniture de l'aide humanitaire, la Belgique s'attèlera maintenant à la présentation des obligations positives applicables à Israël.

2. Obligations positives

43. Les obligations en question sont le corollaire des obligations négatives susmentionnées : en prescrivant des devoirs d'action afin de protéger et d'assurer la fourniture de l'aide humanitaire, elles complètent et renforcent la protection accordée. Comme il a été indiqué auparavant, ces obligations sont fondées sur plusieurs règles du cadre juridique identifié comme pertinent. Il existe plusieurs obligations positives spécifiques d'Israël en tant que puissance occupante du Territoire palestinien occupé et membre des Nations Unies qui peuvent schématiquement être regroupées autour de trois obligations générales.

⁶⁷ J.-M. Henckaerts – L. Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, *op. cit.*, pp. 257-258 ; S/RES/2417(2018), *op. cit.*, para. 1.

⁶⁸ S/RES/2417 (2018), *op. cit.*, para. 10 : « Engage vivement les États à mener dans leur zone de juridiction (...) des enquêtes (...) sur les violations des dispositions du droit international humanitaire relatives à l'utilisation de la famine comme méthode de guerre, notamment le refus illicite de l'acheminement de l'aide humanitaire aux populations civiles en période de conflit armé ».

(a) Obligation d'assurer la fourniture de l'aide humanitaire à la population civile

44. La population civile d'un territoire occupé doit être approvisionnée en aide humanitaire. La puissance occupante doit soit assurer elle-même l'approvisionnement de la population, soit accepter que cet approvisionnement soit entrepris par d'autres acteurs, comme par exemple des organisations internationales telles que l'ONU, des États tiers ou encore des organismes humanitaires impartiaux tiers.

45. En ce qui concerne l'aide humanitaire à la population civile du Territoire palestinien occupé, il est utile de rappeler les éléments suivants.

- Dans son avis consultatif de 2024, la Cour a jugé que «la politique d'aménagement d'Israël pour ce qui est (...) en particulier de sa pratique de démolition des biens construits sans permis, qui réserve aux Palestiniens, par rapport aux colons, un traitement différencié injustifié, constitue une discrimination prohibée» en vertu des articles 2, paragraphe 1 et 26 du PIDCP, 2, paragraphe 2, du PIDESC, et 2 de la Convention internationale sur l'élimination de la discrimination raciale⁶⁹. La Cour a constaté que, parmi les structures démolies par Israël, «plus de 1600 fournissaient de l'aide humanitaire, plus de 600 abritaient des installations d'eau, d'assainissement et d'hygiène et plus de vingt étaient des écoles accueillant quelques 1300 enfants au total»⁷⁰. A cet égard, il ne faut pas perdre de vue que les démolitions en question s'inscrivent dans un ensemble de politiques et pratiques en Territoire palestinien occupé qui ont été considérées par la Cour comme manifestant «une intention de créer une présence israélienne permanente et irréversible dans ledit territoire»⁷¹ et qui ont été jugées illicites en raison de la violation de plusieurs règles du droit international⁷².

⁶⁹ C.I.J., avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, *op. cit.*, para. 222.

⁷⁰ C.I.J., avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, *op. cit.*, para. 217.

⁷¹ *Ibid.*, para. 252.

⁷² Voy. par exemple, *ibid.*, paras 147, 156, 179, 229, 243, 261.

- Dans le cadre de l'affaire relatif à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, comme il a déjà été indiqué, la Cour a émis trois ordonnances indiquant de mesures conservatoires à l'égard d'Israël en lien avec les hostilités menées dans la bande de Gaza⁷³. Chacune de ces ordonnances indique qu'Israël doit prendre sans délai des mesures effectives pour la fourniture de l'aide humanitaire et aucune d'entre-elles n'a été respectée par Israël. Dans la dernière ordonnance rendue le 24 mai 2024, considérant les mesures prises par Israël comme insuffisantes, la Cour a « confirm[é] la nécessité que soient immédiatement et effectivement mises en œuvre les mesures indiquées dans ses ordonnances des 26 janvier et 28 mars 2024 » et s'est ainsi vu contrainte de « réaffirmer les mesures indiquées dans ces ordonnances »⁷⁴.
- Le 21 novembre 2024, la Chambre préliminaire I de la Cour pénale internationale a délivré des mandats d'arrêt à l'encontre de M. Benjamin Nétanyahou, Premier ministre d'Israël, et M. Yoav Gallant, Ministre de la défense d'Israël aux moment des faits, concluant qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'ils sont pénalement responsables, entre autres, du fait d'affamer des civils comme méthode de guerre en tant que crime de guerre, ainsi que de meurtre, de persécution et d'autres actes inhumains en tant que crimes contre l'humanité⁷⁵. La délivrance d'un mandat d'arrêt par la Cour pénale internationale n'est bien entendu pas équivalente à une confirmation judiciaire des faits et de la culpabilité des personnes accusées. Cela étant, les comportements constitutifs de l'ensemble de ces crimes concernent les restrictions à l'aide humanitaire imposées par Israël lors des hostilités dans la bande de Gaza. Il est ainsi utile de reproduire *in extenso* les développements de la Chambre préliminaire I, tels qu'ils figurent dans le communiqué de presse annonçant la délivrance des mandats

⁷³ Voy. *supra* para. 21.

⁷⁴ C.I.J., ordonnance du 24 mai 2024, *op. cit.*, para. 52.

⁷⁵ Cour pénale internationale, *Situation dans l'État de Palestine : La Chambre préliminaire I de la CPI rejette les exceptions d'incompétence soulevées par l'État d'Israël et délivre des mandats d'arrêt à l'encontre de MM. Benyamin Nétanyahou et Yoav Gallant*, communiqué de presse, 21 novembre 2024, disponible sur : <https://www.icc-cpi.int/fr/news/situation-dans-letat-de-palestine-la-chambre-preliminaire-i-de-la-cpi-rejette-les-exceptions>.

d'arrêts (les mandats d'arrêts n'ont pas été rendus publics pour protéger les témoins et la conduite des enquêtes) :

« La Chambre a considéré qu'il y a des motifs raisonnables de croire que ces deux personnes ont, délibérément et en toute connaissance de cause, privé la population civile de Gaza de biens indispensables à sa survie, y compris de nourriture, d'eau, de médicaments et de fournitures médicales, ainsi que de carburant et d'électricité, et ce, depuis le 8 octobre 2023 au moins jusqu'au 20 mai 2024. Cette conclusion se fonde sur le rôle que MM. Nétanyahou et Gallant ont joué dans l'entrave faite à l'apport d'une aide humanitaire en violation du droit international humanitaire et sur le fait qu'ils n'ont pas facilité cette aide par tous les moyens à leur disposition. La Chambre estime que, par leur comportement, ils ont entravé la capacité des organisations humanitaires de fournir des vivres et d'autres biens essentiels à la population dans le besoin de Gaza. Les restrictions susvisées, associées aux coupures de courant et à la réduction du ravitaillement en carburant, ont également eu une incidence grave sur la disponibilité de l'eau à Gaza et la capacité des hôpitaux de dispenser les soins médicaux.

La Chambre a également relevé que les décisions autorisant ou augmentant l'acheminement d'une assistance humanitaire à Gaza étaient souvent soumises à condition. Elles n'avaient pas été prises pour qu'Israël s'acquitte de ses obligations conformément au droit international humanitaire ou que la population civile de Gaza reçoive suffisamment de biens nécessaires, mais en réponse à la pression exercée par la communauté internationale ou à des demandes des États-Unis d'Amérique. En tout état de cause, l'accroissement de l'assistance humanitaire n'a pas été suffisant pour améliorer l'accès de la population à des biens essentiels.

En outre, la Chambre a conclu qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'aucune nécessité militaire claire ou autre justification conformément au droit international humanitaire n'ont pu être identifiées pour expliquer les restrictions d'accès imposées aux opérations d'aide humanitaire. Malgré les avertissements et les appels lancés, entre autres, par le Conseil de sécurité de l'ONU, le Secrétaire général de l'ONU, des États et des organisations gouvernementales et de la société civile au sujet de la situation humanitaire à Gaza, seule une assistance humanitaire minime a été autorisée. À cet égard, la Chambre a tenu compte du caractère prolongé de la privation et de la déclaration de M. Nétanyahou établissant un lien entre la suspension de l'acheminement de biens essentiels et de l'aide humanitaire et les objectifs de la guerre.

La Chambre a donc conclu qu'il y a des motifs raisonnables de croire que MM. Nétanyahou et Gallant sont pénalement responsables du fait d'affamer des civils comme méthode de guerre, constitutif d'un crime de guerre.

La Chambre a conclu qu'il y a des motifs raisonnables de croire que le manque de nourriture, d'eau, d'électricité et de carburant, ainsi que de fournitures médicales spécifiques, a créé des conditions de vie calculées pour entraîner la destruction d'une partie de la population civile de Gaza, ce qui a provoqué la mort de civils, y compris d'enfants, pour cause de malnutrition et de déshydratation. Sur la base des pièces présentées par l'Accusation et couvrant la période allant jusqu'au 20 mai 2024, la Chambre (...) a bien conclu qu'il y a des motifs raisonnables de croire que le crime contre l'humanité de meurtre a été commis en rapport avec ces victimes.

De surcroît, en restreignant ou en empêchant délibérément la livraison de fournitures médicales et de médicaments à Gaza, en particulier d'anesthésiques et d'appareils d'anesthésie, les deux suspects sont également responsables d'avoir infligé de grandes souffrances au moyen d'actes inhumains sur des personnes ayant besoin de soins. Des médecins ont été forcés d'opérer des personnes blessées et de procéder à des amputations, y compris sur des enfants, sans anesthésiques et/ou ont dû utiliser des moyens inadaptés et peu sûrs pour endormir des patients, causant à ces personnes des douleurs et souffrances extrêmes. Cela constitue le crime contre l'humanité d'autres actes inhumains.

La Chambre a également conclu qu'il y a des motifs raisonnables de croire que le comportement susmentionné a privé une partie significative de la population civile de Gaza de ses droits fondamentaux, y compris le droit à la vie et le droit à la santé, et que la population a été ciblée pour des motifs politiques et/ou nationaux. Elle estime par conséquent que le crime contre l'humanité de persécution a été commis »⁷⁶.

46. Au vu de ces éléments, il paraît clair à la Belgique que l'option la plus sûre et effective pour que la population civile en Territoire palestinien occupé puisse recevoir l'aide humanitaire appropriée est par le biais des opérations d'assistance humanitaire entreprises par des acteurs tiers, à savoir des organisations internationales, telles que les Nations Unies, des États tiers ou des organismes humanitaires impartiaux tiers, tels que le Comité international de la Croix-Rouge. Israël a l'obligation d'accepter ces opérations d'assistance humanitaire en faveur de la population civile du Territoire palestinien occupé.

⁷⁶ *Ibidem*.

47. L'obligation dont il est question ici est fondée sur plusieurs sources. En ce qui concerne le droit international humanitaire :

- l'article 55, paragraphe 1, de la Convention de Genève IV prévoit l'obligation de la puissance occupante d'assurer l'approvisionnement de la population en vivres, fournitures médicales et tout autre article nécessaire, y compris en les important ;
- l'article 56, paragraphe 1, de la Convention de Genève IV stipule que la puissance occupante est également obligée d'assurer et de maintenir les établissements et les services médicaux et hospitaliers ainsi que la santé et l'hygiène publiques dans le territoire occupé ; et
- en vertu de l'article 59 de la Convention de Genève IV, si la population civile est insuffisamment approvisionnée, la puissance occupante a l'obligation d'accepter les actions de secours faites en faveur de la population civile (paragraphe 1) ; ces actions consistent notamment en des envois de vivres, produits médicaux et vêtements et peuvent être entreprises tant par des États tiers que par un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge (paragraphe 2).

48. Comme le confirment les trois charges pour crimes contre l'humanité retenues dans les mandats d'arrêts délivrés par la Chambre préliminaire I de la Cour pénale internationale, les règles relatives à la protection des droits humains imposent également des obligations en lien avec la fourniture de l'aide humanitaire en situation de conflit armé. On peut penser plus particulièrement aux règles suivantes :

- le droit à la vie (article 6 du PIDCP) ; en effet, dans son observation générale no. 36, le Comité des droits de l'homme confirme que l'obligation de protéger la vie implique pour l'État l'obligation de donner accès aux biens essentiels à la survie et prendre les « mesures propres à garantir l'accès immédiat aux biens et services

essentiels tels que l'alimentation, l'eau, un abri, les soins de santé, l'électricité et l'assainissement »⁷⁷ ;

- le droit fondamental de toute personne d'être à l'abri de la faim (article 11, paragraphe 2 du PIDESC) ;
- le droit à un niveau de vie suffisant pour chaque personne et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants (article 11, paragraphe 1 du PIDESC) ; ou encore
- le droit à l'eau (articles 11 et 12 du PIDESC).

49. L'obligation générale des parties au conflit de permettre un accès humanitaire rapide et sans entrave est rappelée dans plusieurs résolutions du Conseil de sécurité, aussi bien de caractère général⁷⁸ que portant spécifiquement sur les hostilités dans la bande de Gaza⁷⁹. A titre d'exemple, dans la résolution 2730 (2024), déjà mentionnée, le Conseil de sécurité

« [d]emande instamment à toutes les parties à un conflit armé d'autoriser et de faciliter, dans le respect des dispositions pertinentes du droit international humanitaire, l'accès humanitaire total, sûr, rapide et sans entrave à tous les civils qui en ont besoin »⁸⁰.

(b) Obligation de protéger l'aide et le personnel humanitaire

50. Afin de permettre la réalisation effective des obligations positives visant à assurer la fourniture de l'aide humanitaire, Israël est tenu de protéger les biens et le personnel humanitaires. Cette obligation comprend non seulement l'obligation d'assurer leur

⁷⁷ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 36, Article 6 : droit à la vie, CCPR/C/GC/36, 3 septembre 2019, pp. 6-7, para. 26, disponible sur : <https://docs.un.org/fr/CCPR/C/GC/36>.

⁷⁸ Voy. à titre d'exemple, S/RES/2417 (2018), *op. cit.*, para. 4.

⁷⁹ Voy. Conseil de sécurité, S/RES/2712(2023), adoptée le 15 novembre 2023, paras. 2 et 4 ; Conseil de sécurité, S/RES/2720(2023), adoptée le 22 décembre 2023, para. 13 ; Conseil de sécurité, S/RES/2728(2024), adoptée le 25 mars 2023, paras. 1 et 2.

⁸⁰ S/RES/2730(2024), *op. cit.*, para. 9 (souligné dans l'original). Voy. aussi Conseil de sécurité, S/RES/1674(2006), adoptée le 28 avril 2006, para. 5 ; Conseil de sécurité, S/RES/1296(2000), adoptée le 19 avril 2000, para. 8.

sécurité et la liberté de leur déplacement qui est essentielle à l'exercice de leurs fonctions, mais aussi l'obligation de ne pas laisser la fourniture d'aide humanitaire être entravée par des personnes tierces, comme par exemple des membres de sa propre population civile.

51. Cette obligation fait partie du droit international humanitaire coutumier⁸¹. L'obligation de ne pas laisser les membres de sa propre population civile entraver la distribution de l'aide humanitaire est également fondée sur l'obligation de faire respecter le droit international humanitaire par sa propre population civile, conformément à l'article 1^{er} commun aux quatre conventions de Genève⁸².

52. Le Conseil de sécurité a à maintes reprises insisté sur l'obligation de protéger le personnel humanitaire et les installations humanitaires. Déjà en 1999, dans sa résolution 1265, relative à la protection des civils en période de conflit armé, le Conseil soulignait

« que les combattants doivent assurer la sécurité, la protection et la liberté de mouvement du personnel des Nations Unies et du personnel associé, ainsi que du personnel des organismes humanitaires internationaux (...) »⁸³.

53. La dernière confirmation de l'obligation de protéger le personnel humanitaire est fournie par la résolution 2730 précitée, dans laquelle le Conseil

« 1. [d]emande à tous les États de respecter et protéger le personnel humanitaire ainsi que le personnel des Nations Unies et le personnel associé, y compris le personnel recruté sur les plans national et local, conformément aux obligations que leur impose le droit international ;
(...) »

⁸¹ J.-M. Henckaerts – L. Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, op. cit., p. 142, règle 31, p. 147, règle 32, et, p. 267, règle 56.

⁸² J.-M. Henckaerts, « Commentaire de l'Article 1^{er} », dans C.I.C.R., *Commentaire de la Première Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, 2^e édition, 2020, para. 150, disponible sur : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/gci-1949/article-1/commentary/2016?activeTab=> : « L'obligation de faire respecter (...) s'étend également à l'ensemble de la population sur laquelle elles [les Hautes Parties contractantes] exercent une autorité, c'est-à-dire aux personnes privées, dont le comportement n'est pas imputable à l'État ».

⁸³ Conseil de sécurité, S/RES/1265(1999), adoptée le 17 septembre 1999, para. 8.

9. [d]emande instamment à toutes les parties à un conflit armé (...) de favoriser la sûreté, la sécurité et la libre circulation du personnel humanitaire ainsi que du personnel des Nations Unies et du personnel associé, y compris le personnel recruté sur les plans national et local, ainsi que la sûreté de leurs locaux et de leurs biens ;

(...)

12. [e]ngage les États Membres et les organismes des Nations Unies à prendre les mesures requises pour faire face à la menace croissante que sont les campagnes de désinformation et la mésinformation, qui sapent la confiance dans l'Organisation des Nations Unies et les organisations humanitaires et mettent en danger le personnel humanitaire ainsi que le personnel des Nations Unies et le personnel associé (...) »⁸⁴.

(c) Obligation de faciliter la fourniture de l'aide humanitaire

54. Les obligations d'Israël d'assurer la fourniture de l'aide humanitaire et de protéger le personnel et les biens humanitaires sont complétées par l'obligation positive de faciliter la fourniture de l'aide humanitaire.

55. Cette obligation est explicitement prévue dans l'article 59 de la Convention de Genève IV qui prévoit que la puissance occupante non seulement « acceptera les actions de secours faites en faveur » de la population civile mais également « les facilitera dans toute la mesure de ses moyens »⁸⁵. De même, l'article 61, paragraphe 2, de la même convention stipule que la puissance occupante « devra faciliter la rapide distribution » des envois de secours⁸⁶.

56. L'obligation de faciliter le passage rapide et sans encombre de secours humanitaires destinés aux personnes civiles est de nature coutumière⁸⁷. Elle est réitérée dans

⁸⁴ S/RES/2730(2024), *op. cit.*, paras. 1, 9, 12. Voy. aussi S/RES/2417 (2018), *op. cit.*, para. 7 ; Conseil de sécurité, S/RES/2175(2014), adoptée le 29 août 2014, para. 1 ; S/RES/1296(2000), *op. cit.*, para. 12.

⁸⁵ Convention de Genève IV, *op. cit.*, p. 327.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ J.-M. Henckaerts – L. Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, *op. cit.*, p. 258, règle 55. Cf. la déclaration prononcée lors de la 59^{ème} séance de la 78^{ème} session de l'Assemblée générale, dans laquelle la Belgique a affirmé qu'« Il est impératif de permettre un accès humanitaire permanent et sans entrave à la bande de Gaza ainsi que de créer les conditions pour que les acteurs humanitaires puissent distribuer l'aide sur le terrain » ; A/78/PV.59, *op. cit.*, p. 23 (souligné par la Belgique).

plusieurs résolutions du Conseil de sécurité, dont la résolution 2730(2024), dans laquelle le Conseil demande aux parties belligérantes

« de faciliter, dans le respect des dispositions pertinentes du droit international humanitaire, l'accès humanitaire total, sûr, rapide et sans entrave à tous les civils qui en ont besoin, et de favoriser la sûreté, la sécurité et la libre circulation du personnel humanitaire ainsi que du personnel des nations Unies et du personnel associé, y compris le personnel recruté sur les plans national et local, ainsi que la sûreté et la sécurité de leurs locaux et de leurs biens »⁸⁸

57. En conclusion, eu égard aux obligations particulières qui sont applicables en Territoire palestinien occupé, étant donné que la population civile du Territoire palestinien occupé est insuffisamment approvisionnée, et qu'Israël n'est pas susceptible de fournir lui-même l'aide humanitaire nécessaire à la population palestinienne, ce dernier est obligé d'accepter la présence et les activités d'organisations internationales, d'États tiers ou d'organismes humanitaires visant à assurer la fourniture de l'aide humanitaire à la population civile palestinienne. Il s'agit, en réalité, d'une obligation minimale. En effet, comme il a été indiqué ci-avant, Israël est également obligé de respecter et protéger les biens et personnel humanitaires et d'adopter des mesures pour faciliter la fourniture d'aide humanitaire.

58. Après avoir exposé les obligations d'Israël relatives à la fourniture de l'aide humanitaire, la Belgique se penchera maintenant sur les obligations spécifiques en lien avec la présence et les activités des Nations Unies en Territoire palestinien occupé.

⁸⁸ S/RES/2730(2024), *op. cit.*, para. 9. Voy. aussi: S/RES/2175(2014), *op. cit.*, para. 3 ; S/RES/1674(2006), *op. cit.*, para. 22 ; Conseil de sécurité, S/RES/2139(2014) relative au conflit en Syrie, adoptée le 22 février 2014, paras. 4, 7 et 8.

C. Les obligations juridiques d'Israël relatives à la présence et aux activités des Nations Unies en Territoire palestinien occupé

59. Dans la résolution 79/232, l'Assemblée générale

« [s]e déclar[e] gravement préoccupée par les projets et mesures, y compris les lois, adoptés par Israël pour entraver ou empêcher la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies et des entités et organismes des Nations Unies, y compris celles de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, assurées conformément aux mandats qu'elle leur a confiés (...) »⁸⁹.

En outre, elle

« [e]xprim[e] sa profonde inquiétude face aux mesures prises par Israël qui entravent l'aide au peuple palestinien, notamment celles qui touchent la présence, les activités et les immunités de l'Organisation des Nations Unies, de ses organismes et organes, et celles d'autres organisations internationales, ainsi que la représentation d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, dont l'objet est de fournir, conformément au droit international, des services de base et une aide humanitaire dans le Territoire palestinien occupé »⁹⁰.

60. La Belgique tient à souligner d'emblée que, dans la mesure où, comme il ressort des paragraphes du préambule de la résolution 79/232 précités, il est question de présence et d'activités liées à la fourniture des services de base et d'aide humanitaire, l'ensemble des obligations mentionnées à la section précédente sont également d'application aux activités, aux membres du personnel et aux locaux des Nations Unies.

61. Concernant plus spécifiquement la présence et les activités du personnel des Nations Unies, celui-ci bénéficie des privilèges et immunités spécifiques, fondés sur les articles 104 et 105 de la Charte des Nations Unies et la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946 (ci-après : Convention de 1946), à laquelle Israël est partie⁹¹.

⁸⁹ A/RES/77/232, *op. cit.*, préambule, para. 15 (souligné dans l'original)

⁹⁰ *Ibid.*, préambule, para. 20 (souligné dans l'original).

⁹¹ R.T.N.U., vol. 1, p. 15. La liste des États parties est disponible sur : https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-1&chapter=3&clang=_fr

62. En effet, la Convention de 1946 prévoit une série de privilèges et immunités tant pour l'Organisation elle-même (article II, sections 2 – 8, portant sur les privilèges et immunités des biens, locaux et avoirs de l'ONU et article III, sections 9 – 10, énonçant des facilités de communications) que pour les fonctionnaires (article V, sections 17 – 21) et les experts en missions pour l'Organisation des Nations Unies (article VI, sections 22 – 23). Ainsi, à titre d'exemple, la section 3 de la Convention prévoit que

« [L]es locaux de l'Organisation sont inviolables. Ses biens et avoirs, où qu'ils se trouvent et quel que soit leur détenteur sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou de toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative »⁹².

63. De même, la section 17 prévoit que « [l]e Secrétaire général déterminera les catégories des fonctionnaires auxquels s'appliquent les dispositions du présent article ainsi que de l'Article VII ». La section 18 de la Convention de 1946 énonce une série de privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires des Nations Unies, parmi lesquels la Belgique souligne tout particulièrement l'alinéa a) qui stipule que les fonctionnaires de l'ONU « [j]ouiront de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits) » ainsi que l'alinéa d) qui prévoit que les fonctionnaires de l'Organisation, leurs conjoints et les membres de leurs familles vivant à leur charge « ne seront pas soumis (...) aux dispositions limitant l'immigration et aux formalités d'enregistrement des étrangers »⁹³.

64. Concernant plus spécifiquement des actes qui sont couverts par les immunités accordées par la Convention de 1946, la Cour a observé que

« [a]ux fins de déterminer si un expert en mission jouit, dans des circonstances données, de l'immunité prévue à l'alinéa b) de la section 22, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a un rôle central à jouer. En sa qualité de plus

⁹² *Ibid.*, p. 19.

⁹³ *Ibid.*, p. 25.

haut fonctionnaire de l'Organisation, il a le pouvoir et la responsabilité d'assurer la protection nécessaire lorsque besoin en est »⁹⁴.

Et la Cour a conclu que

« le Secrétaire général, en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'organisation, a la responsabilité principale de la protection des intérêts de celle-ci ; à ce titre, il lui incombe d'apprécier si ses agents ont agi dans le cadre de leurs fonctions et, lorsqu'il conclut par l'affirmative, de protéger ces agents, y compris les experts en missions, en faisant valoir leur immunité »⁹⁵.

65. Ce prononcé est également valable pour la détermination de la qualité de l'ensemble des actes des fonctionnaires et experts des Nations Unies en tant qu'actes de fonction.

66. Il ressort de ce qui précède que le fondement juridique des privilèges et immunités des organes des Nations Unies ainsi que de leurs fonctionnaires et agents réside dans la Charte des Nations Unies et la Convention de 1946. Ainsi, en ce qui concerne par exemple les activités de l'UNRWA en Territoire palestinien occupé, l'échange de lettres constituant un accord provisoire entre l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et Israël concernant une assistance aux réfugiés de Palestine, conclu le 14 juin 1967⁹⁶, *ne crée pas* les privilèges et immunités de l'UNRWA ; sa fonction est simplement *de les reconnaître et d'assurer leur mise en œuvre*. Il découle de ce qui précède que la résiliation de cet accord par Israël, dont la notification a été faite dans une lettre adressée le 3 novembre 2024 au Président de l'Assemblée générale des Nations Unies par le Directeur général du Ministère des affaires étrangères d'Israël⁹⁷, ne prive pas l'UNRWA de sa qualité d'organe des Nations Unies ni les membres de son personnel de leur statut de fonctionnaires de l'Organisation. En conséquence, les privilèges et immunités reconnus dans la Charte des Nations Unies et la Convention de 1946 leur sont toujours applicables.

⁹⁴ C.I.J., *Différend relative à l'immunité de juridiction d'un Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, avis consultatif du 29 avril 1999, C.I.J. Recueil 1999, p. 84, para. 50.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 87, para. 60.

⁹⁶ R.T.N.U., vol. 620, p. 183.

⁹⁷ Lettre du Directeur général du Ministère des affaires étrangères d'Israël au Président de l'Assemblée générale des Nations Unies, 3 novembre 2024, reproduite dans Partie II(F) : Autres documents sans côte (documents reçus du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies).

67. Ceci est d'autant plus vrai qu'une puissance occupante n'a pas de titre de souveraineté sur le territoire qu'elle occupe. Ainsi, il ne faut pas perdre de vue que la référence des règles du droit international humanitaire à l'acceptation de l'aide humanitaire par la puissance occupante s'explique par le contrôle *de facto* que cette puissance exerce sur le territoire occupé, contrôle qui implique que, sur le terrain, la fourniture de l'aide humanitaire ne pourra pas être entreprise de manière efficace sans sa collaboration. Toutefois, cela ne signifie pas que la puissance occupante se voit accorder le pouvoir de priver une organisation internationale de ses privilèges et immunités ou de rendre illicite la présence d'une organisation internationale ou d'autres actions de secours qui opèrent sur le territoire occupé sur la base d'un autre titre juridique valide, par exemple un accord avec l'État auquel appartient le territoire occupé, dont le titre de souveraineté reste intacte.

68. Il ressort de ce qui précède que les organes de l'ONU ainsi que leur personnel qui opèrent dans le Territoire palestinien occupé bénéficient pleinement de leurs privilèges et immunités. En ce qui concerne l'UNRWA, ceci a été explicitement confirmé par le Secrétaire général qui a insisté sur le fait que, étant créé « par l'Assemblée générale dans sa résolution 302 (IV) en date du 8 décembre 1949 », l'UNRWA est « partie intégrante des Nations Unies » et rentre dès lors dans le champ d'application de la Convention de 1946⁹⁸. Comme l'affirme le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies, « [e]n tant qu'organe subsidiaire et partie intégrante des Nations Unies, l'UNRWA jouit des privilèges et immunités accordés aux Nations Unies et à ses fonctionnaires en vertu de l'Article 105 de la Charte et de la Convention générale [i.e. la Convention de 1946] »⁹⁹. Dans le même ordre d'idées, dans la résolution ES-10/25, adoptée le 11 décembre 2024, l'Assemblée générale

« [d]emande à Israël de se conformer aux Articles 100, 104 et 105 de la Charte des Nations Unies et à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies

⁹⁸ Lettres identiques datées du 9 décembre 2024, adressées au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, A/79/684 – S/2024/892, 10 décembre 2024, pp. 3 et 5.

⁹⁹ Lettre adressée le 8 janvier 2025 au Ministère des Affaires étrangères d'Israël par le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies, reproduite dans Partie II(F) : Autres documents sans côte (documents reçus du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies).

à tous égards, d'assurer en toutes circonstances la sécurité du personnel de l'Office, la protection de ses institutions et la sûreté de ses installations dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est »¹⁰⁰.

69. Au-delà de l'obligation de respecter les privilèges et immunités reconnus aux organes et au personnel des Nations Unies, Israël a également l'obligation de leur donner pleine assistance afin qu'ils puissent mener à bien leur mandat. Cette obligation est fondée sur l'article 2, paragraphe 5 de la Charte des Nations Unies qui prévoit que « [l]es Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte ». Dans l'avis consultatif sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, rendu le 11 avril 1949, la Cour a attiré l'attention sur le devoir des États Membres de l'ONU de donner « pleine assistance »¹⁰¹ dans toute action entreprise par l'Organisation, en s'exprimant ainsi :

« [l]a Charte ne s'est pas bornée à faire simplement de l'Organisation créée par elle un centre ou s'harmoniseraient les efforts des nations vers les fins communes définies par elle (article premier, par. 4). Elle lui a donné des organes ; elle lui a assigné une mission propre. Elle a défini la position des Membres par rapport à l'Organisation en leur prescrivant de lui donner pleine assistance dans toute action entreprise par elle (article 2, par. 5) »¹⁰².

70. Cette obligation a été invoquée parmi les règles pertinentes en lien avec les mesures adoptées par Israël à l'égard de l'UNRWA¹⁰³. Selon l'analyse du Bureau des affaires juridiques de l'ONU,

« en tant que Membre des Nations Unies, Israël reste tenu, en vertu du paragraphe 5 de l'Article 2 de la Charte, d'apporter à l'UNRWA pleine assistance dans toute action entreprise par l'Office conformément à la Charte, y compris en remplissant

¹⁰⁰ Assemblée générale, A/RES/ES-10/25, adoptée le 11 décembre 2024, para. 14.

¹⁰¹ C.I.J., *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif du 11 avril 1949, C.I.J. Recueil 1949, p. 186.

¹⁰² *Ibid.*, p. 178.

¹⁰³ Lettres du 9 décembre 2024, A/79/684 – S/2024/892, *op. cit.*, p. 5 :

« Je tiens à rappeler en outre qu'en tant que Membre de l'ONU, Israël reste tenu, en application du paragraphe 5 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, de donner à l'UNRWA pleine assistance dans toute action entreprise par lui conformément aux décisions adoptées sur la question par les organes principaux compétents en vertu des dispositions de la Charte, notamment la résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale ainsi que les résolutions ultérieures par lesquelles l'Assemblée a renouvelé le mandat de l'Office. »

les obligations qui lui incombent en vertu de la Convention générale [i.e. la Convention de 1946] »¹⁰⁴.

71. Si l'obligation de l'article 2, paragraphe 5, de la Charte est invoquée comme comprenant le devoir de respecter les privilèges et immunités de l'Organisation et de ses fonctionnaires – *ad abundantiam*, puisque, même en absence de l'article 2, paragraphe 5, de la Charte, Israël est de toute façon tenu au respect de ses privilèges et immunités –, elle ne peut évidemment être limitée à cela sous peine de perdre tout effet utile. En réalité, les termes de l'article 2, paragraphe 5, de la Charte permettent d'affirmer qu'en vertu de cette disposition, Israël est tenu non seulement de ne pas entraver les actions entreprises par l'ONU conformément aux dispositions de la Charte, mais également de prendre toutes les mesures à sa disposition pour les faciliter. A l'image de ce qui a été exposé auparavant concernant les obligations relatives à la fourniture de l'aide humanitaire, l'obligation de donner « pleine assistance » comprend tant ainsi un volet négatif qu'un volet positif applicable plus particulièrement aux activités et au personnel des Nations Unies.

72. Concernant la résiliation de l'accord provisoire du 1967 plus particulièrement, dans les lettres échangées, il est en effet précisé que l'accord « restera en vigueur jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou résilié »¹⁰⁵. La résiliation de cet accord a été notifiée au Président de l'AGNU par le Directeur général du ministère des Affaires étrangères d'Israël le 3 novembre 2024 dans une lettre indiquant que la loi israélienne intégrant la décision de résiliation entrera en vigueur « après une période de trois mois »¹⁰⁶. Dans des lettres datées du 18 décembre 2024, adressées au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité, le Représentant permanent d'Israël aux Nations Unies a affirmé que du fait de la notification officielle du 3 novembre 2024, « [c]et accord provisoire a donc été résilié »¹⁰⁷. Cette résiliation est problématique, notamment parce

¹⁰⁴ Lettre adressée le 8 janvier 2025 au Ministère des Affaires étrangères d'Israël par le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies, *op. cit.*

¹⁰⁵ *R.T.N.U.*, vol. 620, p. 189.

¹⁰⁶ Lettre du Directeur général du Ministère des affaires étrangères d'Israël au Président de l'Assemblée générale des Nations Unies, 3 novembre 2024, *op. cit.*

¹⁰⁷ Lettres identiques datées du 18 décembre 2024, adressées au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité par le Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, A/79/710 – S/2024/940, 31 décembre 2024, p. 4.

qu'elle constitue une violation de l'obligation d'accepter l'aide humanitaire à destination de la population civile palestinienne ainsi que de respecter, protéger et faciliter la fourniture de l'aide en question. Le respect de ces obligations est d'autant plus impérieux que l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) représente « l'épine dorsale des opérations de secours humanitaire des Nations Unies » et plus spécifiquement « l'épine dorsale de toutes les interventions humanitaires menées à Gaza » et « qu'aucune organisation n'[a] les moyens de remplacer l'Office ou d'exercer à sa place son mandat »¹⁰⁸.

IV. CONCLUSION

73. La présente demande d'avis consultatif donnera l'occasion à la Cour de se pencher sur un aspect spécifique de la situation en Territoire palestinien occupé. Si la Cour décide de répondre à la demande de l'Assemblée générale – et, comme il a été exposé ci-avant, la Belgique pense que cela devrait être le cas – il s'agira du troisième avis consultatif rendu par la Cour portant sur la même situation.

74. A l'occasion de son intervention au sein du Conseil de sécurité le 20 janvier 2025, la Belgique a demandé « à Israël de mettre en œuvre l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice » en 2024, mettant fin aux colonies israéliennes et à la présence israélienne dans le Territoire palestinien occupé¹⁰⁹. Elle a en outre insisté sur le fait que « le droit international et le droit international humanitaire ne peuvent être appliqués de manière sélective, au risque de les affaiblir dans leur ensemble »¹¹⁰.

¹⁰⁸ A/RES/79/232, *op. cit.*, préambule, paras. 17 et 22. Voy. dans le même sens, Déclaration à la presse sur l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, SC/15874, 30 octobre 2024, disponible sur : https://press.un.org/fr/2024/sc15874.doc.htm?_gl=1*8xmr4h*_ga*MTc3NTE5Njk3Ni4xNjk5OTQxNzEz*_ga_TK9BQL5X7Z*MTczOTkxNTY3Ni42LjEuMTczOTkxNTc4Ny4wLjAuMA. ; Déclaration de la Belgique, l'Irlande, Malte, la Norvège, le Portugal, la Slovénie, l'Espagne et le Luxembourg, prononcée par le Luxembourg, S/PV.9607, *op. cit.*, p. 28 ; Déclaration de la Belgique, Conseil de sécurité, 9763^{ème} séance, 29 octobre 2024, S/PV.9763 (Resumption 1), p. 13, disponible sur : <https://documents.un.org/doc/undoc/pro/n24/319/01/pdf/n2431901.pdf>.

¹⁰⁹ Conseil de sécurité, 9841^{ème} séance, 20 janvier 2025, S/PV.9841 (Resumption 1), p. 22, disponible sur : [https://docs.un.org/fr/S/PV.9841%20\(Resumption%201\)](https://docs.un.org/fr/S/PV.9841%20(Resumption%201)).

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 22.

75. C'est effectivement au risque d'une application sélective du droit international et ainsi de son affaiblissement progressif que la Cour répondra en rendant l'avis consultatif demandé. En clarifiant le cadre juridique pertinent en lien avec la question spécifique posée à la Cour et les obligations d'Israël à cet égard, la Cour fera plus que poser les bases pour renforcer la protection tant nécessaire de la population civile du Territoire palestinien occupé et du personnel humanitaire et onusien : elle rappellera l'importance de préserver et de garder intact l'ordre juridique international comme fondement à la solution de tout conflit.

Bruxelles, le 26 février 2025



Antoine MISONNE

Agent du Gouvernement
Jurisconsulte, Directeur général des Affaires juridiques du Service Public Fédéral des
Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement.

